

MICHELE DIPACE: GLI AVVOCATI CHE DIFENDONO LO STATO, CIOÈ I CITTADINI

a cura di
VICTOR
CIUFFA

L laureato in Legge con il massimo dei voti alla Sapienza, l'attuale Avvocato generale dello Stato, oltre al lavoro nell'Avvocatura, ha svolto delicati incarichi in una dozzina di Ministeri e in altri enti, maturando una ricca esperienza in vari campi del diritto e nel contenzioso penale, civile, amministrativo, costituzionale e tributario



Michele Giuseppe Dipace, avvocato generale dello Stato

L laureato in Giurisprudenza con il massimo dei voti nell'Università Sapienza di Roma, Michele Giuseppe Dipace nel 1964 vinse una borsa di studio come borsista nella cattedra di Diritto civile della stessa Università, nel 1966 risultò primo nel concorso di procuratore aggiunto dello Stato e nel 1969 divenne sostituto avvocato dello Stato, prima nell'Avvocatura distrettuale di Bologna e nel 1980 in quella generale dello Stato. Nel 2006 fu nominato vice avvocato generale

dello Stato, nel 2012 avvocato generale aggiunto e nello stesso anno avvocato generale dello Stato. Ha operato in sede consultiva e nel contenzioso civile, amministrativo, penale, tributario e costituzionale, patrocinando amministrazioni dello Stato ed Enti pubblici dinanzi a tutte le giurisdizioni, comprese Corte di Cassazione, Consiglio di Stato e Corte Costituzionale; dinanzi a questa ha rappresentato, tra l'altro, il Governo in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra il Presidente del

Consiglio dei ministri e il Tribunale di Milano, nonché il Presidente della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica di Palermo in tema di intercettazioni telefoniche del Capo dello Stato. È stato Capo di Gabinetto e di Uffici legislativi e consigliere giuridico dei Ministeri delle Partecipazioni Statali, Lavoro, Tesoro, Finanze, Bilancio, Mezzogiorno, Commercio estero, Affari Esteri, Lavori pubblici, Difesa, Istruzione, Università e Ricerca. Componente della Commissione tributaria centrale, ne

ha presieduto la 24esima Sezione. È stato componente del Collegio sindacale di Alfa Romeo, Enichimica, Banca nazionale delle Comunicazioni; consigliere di amministrazione della Fondazione Sapienza. Ha pubblicato articoli e relazioni in materie giuridiche; è insignito dell'onorificenza di Cavaliere di Gran Croce al merito della Repubblica.

Domanda. Quanto può incidere l'Avvocatura dello Stato sul grande cambiamento in atto del sistema politico e amministrativo? Potrebbe cambiare anche la sua funzione, nell'ambito della revisione di tutte le istituzioni?

Risposta. Non conosciamo ancora ufficialmente i principi che adotterà il Governo nella riforma della Pubblica Amministrazione della quale, in senso lato, facciamo parte come Avvocatura dello Stato. Ma siamo un istituto del tutto particolare e specifico, non siamo equiparabili ai dirigenti o pubblici funzionari. Siamo un corpo di avvocati, selezionato attraverso due concorsi pubblici - da procuratore dello Stato e da avvocato dello Stato - cui partecipano funzionari e dirigenti, ma soprattutto magistrati. L'istituto ha una natura tecnico-professionale, non siamo diversi dagli avvocati del libero Foro nell'attività sia di patrocinio delle Pubbliche Amministrazioni, sia soprattutto di consulenza che quotidianamente forniamo alle Pubbliche Amministrazioni per consigliarle e dirigerle per evitare contenziosi o definire questioni che possono essere risolte. Tengo molto a ribadire che siamo un corpo professionale. Esistono ordinamenti statali come il nostro che, sul modello dell'ordinamento del Granducato di Toscana, affidano a un corpo specializzato di professionisti pubblici la tutela degli interessi statali, per garantire trasparenza e coerenza nella tutela degli interessi pubblici gestiti dallo Stato e dalle Pubbliche Amministrazioni. Questo modello è ancora più necessario ed attuale in questo momento storico-politico, in cui i temi dell'efficienza, della legittimità e della trasparenza della Pubblica Amministrazione sono giustamente considerati di importanza fondamentale per il Paese.

D. La consulenza dell'Avvocatura è diversa da quella del Consiglio di Stato?

R. È diversa perché sostanzialmente consiste nel dirigere e consigliare le Amministrazioni pubbliche, le Autorità indipendenti e gli organi costituzionali al fine di prevenire il contenzioso, che poi significa tutelare la legittimità dell'azione amministrativa. La consulenza del Consiglio di

«**R**iteniamo di costituire un istituto efficiente per l'azione svolta, derivante da un corpo di avvocati composto da 370 unità, ma di fatto, a causa del blocco dei concorsi, da 340. Spero che presto questi vengano sbloccati, perché ne abbiamo un effettivo bisogno»

50 mila, tra contenziosi e consultivi, nell'Avvocatura Generale a Roma. Se teniamo conto dei tempi medi occorrenti per la definizione di un giudizio, spesso non inferiori a 10 anni, i nuovi casi si aggiungono a quelli esistenti per cui su ogni nostro avvocato si accumula un numero impressionante di cause, in media 4 mila.

D. L'Avvocatura Generale che può fare per ridurre contenziosi e tempi?

R. Purtroppo non può incidere unilateralmente sui tempi della giustizia e penso che questa sarà una delle finalità della riforma della giustizia che il Governo ha intenzione di fare, perché i lunghi tempi dipendono non tanto dalla mancata efficienza dei magistrati, ma da vari fattori. Innanzi tutto dal fatto che in Italia spesso le vertenze finiscono davanti a un giudice. Si esaspera il contenzioso di ogni tipo; nel 2013 sono stati trattati più di 300 casi dalla giustizia comunitaria, 480 dalla Corte Costitu-



Roma. La sede dell'Avvocatura Generale dello Stato

Stato ha natura giuridico-amministrativa, non è legata al contenzioso ed è estesa all'attività regolamentare del Governo. Penso che una riforma della Pubblica Amministrazione non possa prescindere dall'esistenza di questo istituto tecnico-professionale strutturato sulla base di una riforma, la legge 103 del 1979, recente se si tiene conto che il testo base sull'Avvocatura dello Stato risale al 1933. Riteniamo di essere un istituto efficiente anche per l'efficacia dell'azione svolta, derivante da un corpo di avvocati composto ufficialmente da 370 unità, ma di fatto da 340, a causa del blocco dei concorsi. Spero che presto questi vengano sbloccati, perché abbiamo un effettivo bisogno quanto meno di colmare le carenze dell'organico. I numeri dell'Avvocatura dello Stato sono impressionanti. Nel solo 2013 si sono registrati circa 150 mila nuovi procedimenti in tutta Italia, dei quali

zional, cifre impressionanti. Il Consiglio Superiore della Magistratura, che nomina i presidenti di Tribunale, di Corte d'Appello e della Cassazione, dà luogo a un contenzioso di oltre 100 pratiche all'anno; quasi ogni sua decisione finisce davanti al giudice. Nel 2013 si sono registrati in campo tributario oltre 6 mila contenziosi davanti la Corte di Cassazione, di cui 3 mila avviati da noi per l'Agenzia delle entrate e 3 mila da privati. Sono cifre che debbono fare pensare alla necessità di una riforma. Non si possono far arrivare quasi tutte le controversie alla Cassazione, che non può definire, come ora, circa 30 mila giudizi l'anno; tutte le Corti di ultima istanza del mondo hanno carichi molto minori. Bisogna istituire qualche correttivo, ad esempio un «filtro» rigoroso, come si è cominciato a fare. Inoltre bisognerebbe che i giudici applicassero con molto rigore

le disposizioni che prevedono solo in via eccezionale la compensazione delle spese di giudizio, in modo da scoraggiare il contenzioso molto dubbio ed in ogni caso già deciso ripetutamente in senso negativo. Noi possiamo solo dire che, con l'organico che abbiamo, contribuiamo in maniera significativa a far valere le ragioni a favore dello Stato: nel contenzioso di carattere tributario vinciamo nel 75 per cento dei casi. Secondo l'Agenzia delle Entrate, su un importo di un miliardo 700 milioni di euro di tasse contestate in Cassazione nel 2013, abbiamo avuto un risultato favorevole nelle controversie per un miliardo 300 milioni di euro. Secondo un calcolo del Sole 24Ore, su un contenzioso complessivo di 25-26 miliardi di euro, le cause vinte dall'Avvocatura dello Stato riguardano il 60-65 per cento, una somma enorme, a carico specialmente dei privati. Secondo un'indagine dello stesso giornale e della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione sull'attività dell'Avvocatura dello Stato, essendo il numero delle nuove cause vicino alle 200 mila l'anno, ed essendo il costo complessivo dell'Istituto pari a 160 milioni di euro l'anno, il costo dell'Avvocatura dello Stato per il personale, gli immobili e il funzionamento ammonta in media a 800 euro per ogni causa.

D. Con l'aumento della tariffa per l'iscrizione a ruolo delle cause non è diminuito il contenzioso?

R. Una diminuzione si è registrata per due motivi: con l'aumento del contributo unificato sono molto diminuiti i ricorsi al TAR, tranne che a Roma dove il TAR del Lazio ha una competenza esclusiva ad esempio anche sui provvedimenti delle Autorità indipendenti. Un'altra riduzione deriverà probabilmente dall'ottimo risultato di quella impropriamente chiamata «mediazione tributaria», grazie alla quale il contribuente che ha ricevuto un accertamento sotto i 20 mila euro può chiedere un riesame in via di autotutela da parte del Fisco. Questo sta comportando un sensibile decremento dei ricorsi davanti alle Commissioni tributarie di primo e di secondo grado, ma per ora non ancora in Cassazione dove il ricorso arriva dopo 3 o 4 anni. Tra qualche anno, forse addirittura l'anno prossimo ma certamente dal 2016, avremo una rilevante diminuzione anche dei ricorsi per Cassazione.

D. E per la media-conciliazione?

R. Una volta che la Corte Costituzionale ha definito legittima la vera mediazione, riferita alle piccole cause in materia di locazione, risarcimento del danno, condominio, po-

trebbe ridursi il contenzioso davanti ai giudici ordinari. Ritengo che questa sia la via da percorrere per deflazionare il contenzioso giudiziario. A proposito, devo ribadire che l'Avvocatura dello Stato può offrire ed offre un contributo rilevante alla finalità di deflazionare il contenzioso attraverso la funzione consultiva, di per sé orientata ad evitare interpretazioni distorsive delle leggi e a prevenire ulteriori azioni giudiziarie contro le Amministrazioni difese.

D. Perché le sentenze dei giudizi di ottemperanza non vengono fatte rispettare?

R. Il fenomeno è interessante per noi che viviamo tutti i giorni il contenzioso amministrativo. I giudizi di ottemperanza sono difficili in quanto spesso intervengono a regolare situazioni amministrative consolidate, e allora non è facile intervenire. Immaginiamo che il Consiglio di Stato riconosca illegittimo un concorso indetto 10 anni prima da un Ministero. Come si ottempera se la maggior parte degli assunti è andata in pensione o è passata a gradi superiori? Queste sono vere difficoltà, che rischiano di pregiudicare il principio di effettività della tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione. In questo senso, l'Avvocatura dello Stato e gli avvocati e procuratori che la compongono sono chiamati a fare la loro parte tenendo conto che la nostra funzione è binaria: per un verso, co-

me ogni avvocato, tuteliamo l'interesse del cliente, ossia della Pubblica Amministrazione; per altro verso manteniamo un atteggiamento che, secondo la legge, deve essere improntato a indipendenza e giustizia. Non ci atteniamo in modo acritico a quello che sostiene il singolo Ministero o l'ente pubblico che patrociniamo, non dobbiamo difendere ad oltranza posizioni che riteniamo non pienamente conformi alla legge o all'interesse pubblico. Ciò avviene anche con riguardo ai giudizi in corso, quando, ritenendo illegittimo l'atto emanato e contestato dalle controparti, suggeriamo alle Amministrazioni di intervenire in via di autotutela. Nel campo tributario, tra noi e l'Agenzia delle Entrate c'è una dialettica notevole per impugnare o meno una decisione della Commissione tributaria regionale; le mancate impugnazioni di tali decisioni anche per il nostro intervento ammontano al 30-35 per cento. Lo stesso avviene con gli atti amministrativi: guardiamo se il ricorso è fondato e se lo riteniamo tale prospettiamo all'Amministrazione la possibilità di annullarlo in via di autotutela. L'Avvocato dello Stato è un professionista del diritto, non un pubblico impiegato tenuto a recepire le indicazioni del dirigente che ha emesso l'atto impugnato; opera, come gli altri professionisti e i magistrati, secondo scienza e coscienza. Circa l'ottemperanza, è un caso tipico italiano: varato un provvedimento, prima di adeguarlo occorre tempo, anche per valutarne tutte le implicazioni, essendo l'atto emanato nell'esercizio di un'attività amministrativa che si presumeva legittima. Tentiamo di evitare queste questioni con la prevenzione, e cerchiamo di risolvere le situazioni quando arrivano alla patologia. Abbiamo anche la funzione di stimolare la modifica di leggi e regolamenti, e questo avviene spesso attraverso un organo interno che si chiama Comitato consultivo; quando riteniamo che una norma possa generare interpretazioni distorte, consigliamo al Governo di modificarla, spesso contribuendo alla sua riformulazione.

D. Quali sono i tempi necessari?

R. L'attività normativa è del Parlamento e del Governo, non possiamo intervenire su questo. Ma non sono mancati casi, anche recenti, in cui il Governo, in seguito a quanto rappresentato dal nostro Istituto circa la necessità di disposizioni legislative in materie oggetto di contenzioso, è intervenuto anche attraverso la decretazione d'urgenza, in considerazione della rilevanza anche economica della materia e dell'indifferibilità del-



Un interno della sede dell'Avvocatura Generale dello Stato

l'intervento suggerito.

D. Dovreste avere maggiori poteri?

R. Siamo molto pochi e in quanto avvocati possiamo contare soltanto sulle nostre capacità di persuasione dei giudici quando siamo convinti delle buone ragioni dell'Amministrazione Pubblica che difendiamo. Ma la professionalità e l'abnegazione dei colleghi ci consentono comunque di fornire un buon servizio e, quindi, di essere ascoltati e seguiti dai giudici e dalle Amministrazioni patrocinate. Questo, ovviamente, comporta sacrifici e ritmi di lavoro davvero pesantissimi, tenuto conto dell'imponente mole di lavoro, e delle conseguenti responsabilità personali cui ogni avvocato, come ho già detto, deve far fronte e del fatto ben noto che la professione forense impone il rispetto dei termini perentori previsti dalle norme processuali. Gli avvocati e procuratori dello Stato non rivendicano più ampi poteri, ma soltanto un adeguato potenziamento dell'organico che consenta ritmi di lavoro meno massacranti e il rispetto per la natura professionale della loro attività che di certo non è paragonabile a quella dei dirigenti o funzionari pubblici che svolgono attività di gestione e amministrativa. In questo senso, il principio della corresponsione degli onorari per le cause integralmente vinte, riconosciuto sin dalla nascita dell'Istituto risalente a quasi centoquarant'anni fa proprio in ragione della natura tipicamente professionale dell'attività svolta dagli avvocati e procuratori dello Stato, è una condizione imprescindibile perché l'Istituto possa continuare a svolgere la propria missione.

D. Con quali criteri viene eseguita l'attribuzione dei ricorsi?

R. Oltre all'Avvocatura Generale, esistono Avvocature distrettuali in ogni capoluogo di Regione. In Lombardia, Puglia, Campania e Sicilia vi sono più Avvocature perché collegate alle Corti d'appello. Gli avvocati dipendono essenzialmente da un organo monocratico, l'avvocato distrettuale e, nell'Avvocatura Generale, dall'avvocato generale. Quest'ultima è strutturata in 8 sezioni, ognuna delle quali segue alcune Amministrazioni: le prime 4 seguono l'Agenzia delle Entrate, le Dogane, i Territori e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le altre seguono i Ministeri degli Interni e dei Beni Culturali, le Autorità garanti, le questioni costituzionali e comunitarie. Recentemente ho costituito una sezione che segue il contenzioso internazionale ed europeo. I contenziosi vengono distribuiti soprattutto con criteri di competenza perché abbiamo veri specialisti

«L' **Avvocatura difende la Pubblica Amministrazione, ma nei casi in cui questa non abbia rispettato la legittimità negli atti può sollecitarla a farlo. Tentiamo di prevenire le vertenze, possiamo stimolare la modifica di leggi e regolamenti tramite un Comitato interno che suggerisce come modificare il testo delle norme**»

in vari settori.

D. Quali sono le prospettive?

R. Negli ultimi 20 anni l'evoluzione del contenzioso è stata iperbolica, ma, ribadisco, non si è ugualmente adeguato numericamente il ruolo degli Avvocati e Procuratori dello Stato. A Roma sono 20 mila gli iscritti all'albo degli avvocati, e noi siamo 115-120 persone; in Italia gli iscritti all'albo sono 220 mila, noi 340. Tra le nostre funzioni e attività più pesanti e impegnative vi è la cura anche dei processi penali, nei quali ci costituiamo come parte civile nella maggior parte dei processi di mafia, di terrorismo, ambientali, di danneggiamento dei beni culturali; ed inoltre possiamo difendere l'impiegato, il funzionario e il dirigente dello Stato ingiustamente imputato per lo svolgimento della propria funzione. L'Avvocatura dello Stato può essere chiamata a difendere in sede penale, come è successo, anche i ministri e i presidenti delle istituzioni. Altrettanto rilevante è l'impegno davanti ai giudici comunitari e a quelli internazionali e davanti alla Corte Costituzionale, dove siamo chiamati a difendere la legittimità costituzionale delle leggi, a rappresentare il Governo nei conflitti di attribuzione con le Regioni e con gli altri poteri dello Stato e così via. Nel conflitto sulle intercettazioni telefoniche al presidente della Repubblica da noi proposto, abbiamo difeso con successo il Capo dello Stato negando il potere del pubblico ministero di intercettare, sia pure indi-

rettamente, le sue telefonate; la sentenza numero 1 del 2013, che può considerarsi quasi una riforma costituzionale, ha chiarito la posizione e le funzioni del presidente scritte sinteticamente nella Costituzione.

D. È giusto che il presidente della Repubblica non sia intercettato?

R. Certamente. Finché è in carica rappresenta l'unità nazionale, svolge la funzione di garante dell'equilibrio costituzionale attraverso una rete di raccordi con gli altri organi costituzionali, spesso attraverso attività informali la cui efficacia sarebbe compromessa dalla casuale ed indiscriminata pubblicazione dei singoli atti comunicativi.

D. Perché un avvocato dello Stato deve rimanere nell'Avvocatura e non esercitare la libera professione?

R. Deve rimanere nell'Avvocatura per vari motivi; tratta cause di contenuto molto elevato nelle quali può esprimere la propria professionalità e indipendenza; il fatto di avere un cliente fisso offre la possibilità di difenderlo nei limiti in cui si sia convinti delle sue ragioni. Gli avvocati dello Stato percepiscono stipendi come i magistrati, ma, ripeto, proprio per la professione forense che sono chiamati a svolgere hanno anche diritto a percepire gli onorari tipici degli avvocati, ma solo per le cause vinte. Questi sono i motivi per i quali sono incentivati a rimanere in Avvocatura, ovviamente, oltre alla scelta attitudinale soggettiva.

D. Quindi chi viene qui, vi rimane?

R. Normalmente rimane. Abbiamo avuto colleghi che, una volta andati via, sono stati tra i migliori avvocati. I casi di esodo dall'Istituto non sono moltissimi. Un esodo c'è, ma molto contenuto.

D. Come applicate la regola della cosiddetta spending review?

R. Non svolgiamo un'attività di gestione, abbiamo un bilancio molto modesto, costituito per lo più dagli stipendi. Ho chiesto al Governo di consentirci di svolgere ancor meglio i nostri compiti concedendoci un minimo aumento di risorse finanziarie e la possibilità di completare, se non di aumentare, l'organico dell'Avvocatura, del personale sia togato sia amministrativo; quest'ultimo è stato addirittura ridotto rispetto a quello di trent'anni fa. Tutto ciò nella convinzione che questo avrebbe effetti benefici anche sui conti dello Stato. Ho chiesto anche di essere equiparati alla Corte dei Conti e al Consiglio di Stato quanto all'autonomia finanziaria e gestionale, in funzione delle esigenze di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e di contenimento della spesa. ■